



Grondwettelijk Hof

**PERSBERICHT  
ARREST 109/2022**

**Het Hof beantwoordt prejudiciële vragen over de grondwettigheid van de wet civiele veiligheid op grond waarvan de minister van Binnenlandse Zaken maatregelen met het oog op de bestrijding van de COVID-19-pandemie heeft genomen**

De wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid machtigt de minister van Binnenlandse Zaken om bepaalde maatregelen te nemen in geval van dreigende omstandigheden, ter verzekering van de bescherming van de bevolking. Op de niet-naleving van die maatregelen staan straffen. De minister heeft die machtiging gebruikt om de verspreiding van het coronavirus (dat aan de oorsprong van de COVID-19-pandemie ligt) te beperken, door personen ertoe te verplichten thuis te blijven. Aan het Hof worden vragen gesteld over de grondwettigheid van die wet naar aanleiding van de vervolging van personen die de ministeriële maatregelen hebben overtreden.

Het Hof is van oordeel dat de aan de minister van Binnenlandse Zaken verleende machtiging het wettigheidsbeginsel in strafzaken niet schendt. Nu het gaat om verschillende risico- en noodsituaties die niet volledig en in detail kunnen worden omschreven, kon de wetgever ruime bewoordingen kiezen zodat ten aanzien van die risico's gepast kon worden opgetreden. De wetgever heeft die machtiging daarenboven voldoende omljnd. Het Hof is daarentegen van oordeel dat het niet verantwoord is om de bevoegde rechter te verbieden bij de beoordeling van inbreuken op die maatregelen, rekening te houden met verzachtende omstandigheden.

## 1. Context van de zaak

Artikel 182 van de **wet van 15 mei 2007** « betreffende de civiele veiligheid » **machtigt de minister van Binnenlandse Zaken om, « in geval van dreigende omstandigheden », « ter verzekering van [de] bescherming [van de bevolking] », die bevolking te verplichten zich te verwijderen van plaatsen die blootgesteld of getroffen zijn en iedere verplaatsing of elk verkeer van de bevolking te verbieden.** Artikel 187 van dezelfde wet bepaalt dat **de weigering of het verzuim** zich te gedragen naar die maatregelen **strafrechtelijk** wordt **bestraft**.

Krachtens die machtiging, in het kader van de bestrijding van de COVID-19-pandemie, heeft de minister van Binnenlandse zaken het besluit van 23 maart 2020 « houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken » genomen. Bij dat besluit werden samenscholingen verboden en werden personen verplicht thuis te blijven, behoudens uitzondering.

Twee personen verschijnen voor de Politie rechtbank Henegouwen, afdeling Charleroi. Er wordt hen ten laste gelegd dat zij de voormelde ministeriële maatregelen hebben overtreden. In die context stelt de Rechtbank verschillende prejudiciële vragen aan het Hof over de

bestaanbaarheid van de artikelen 182 en 187 van de wet van 15 mei 2007 met de Grondwet en met verschillende internationaalrechtelijke normen.

## 2. Onderzoek door het Hof

### 2.1. De machtiging aan de minister om bepaalde maatregelen te nemen (B.2-B.12)

De eerste prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepalingen met verschillende bepalingen van de Grondwet en van internationaal recht. De begrippen « dreigende omstandigheden » en « bescherming van de bevolking », die de bevoegdheid van de minister om bepaalde maatregelen te nemen omlijnen, zouden onvoldoende duidelijk zijn. Daarenboven regelen de in het geding zijnde bepalingen niet de duur en de nadere regels van die maatregelen.

Het Hof merkt op dat artikel 187 van de wet van 15 mei 2007 de straffen vaststelt die van toepassing zijn bij een inbreuk op de ministeriële maatregelen. Bijgevolg **wordt het beginsel volgens hetwelk een straf enkel krachtens de wet kan worden ingevoerd of toegepast, in acht genomen** (artikel 14 van de Grondwet).

Wat het beginsel van de wettigheid van de strafbaarstellingen betreft, brengt het Hof in herinnering dat artikel 12, tweede lid, van de Grondwet aan de wetgevende macht de bevoegdheid verleent om te bepalen in welke gevallen strafvervolging mogelijk is en dat het aldus aan elke rechtsonderhorige waarborgt dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Dat beginsel houdt bovendien in dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is (materiële wettigheid), maar het gaat niet zover dat het de wetgever ertoe verplicht elk aspect van de strafbaarstelling zelf te regelen.

Het Hof stelt vast dat de termen « dreigende omstandigheden » en « bescherming van de bevolking » aan de minister een ruime machtiging verlenen. Die machtiging maakt het hem mogelijk de gepaste maatregelen te nemen in veelal dringende omstandigheden ter vrijwaring van de civiele veiligheid. Die doelstelling bestaat reeds geruime tijd. **Nu het gaat om risico- en noodsituaties van velerlei aard die niet op exhaustieve wijze en in detail kunnen worden omschreven, vermocht de wetgever volgens het Hof ruime bewoordingen te kiezen om het mogelijk te maken ten aanzien van die risico's gepast op te treden.** De machtiging is evenwel **niet onbeperkt**. De te nemen maatregelen dienen immers in redelijkheid afgestemd te worden op de aard, de omvang en de vermoedelijke duurtijd van de omstandigheden die de bevolking bedreigen.

Het Hof is dus van oordeel dat **de in het geding zijnde bepalingen**, rekening houdend met het doel van de wetgever, met de voortdurende evolutie van de omstandigheden, met de onzekerheden die daarmee verbonden zijn en met de techniciteit van de te nemen maatregelen, **de grenzen van het optreden van de uitvoerende macht voldoende omlijnen**. De wetgever heeft ook **de essentiële elementen van de strafbaarstelling** bepaald, die bestaat uit de weigering of het verzuim zich te gedragen naar de desbetreffende ministeriële maatregelen. De gecombineerde lezing van die wetsbepalingen en de ministeriële besluiten maakt het mogelijk vast te stellen welk gedrag strafbaar wordt gesteld en welk gedrag niet, voor zover die ministeriële besluiten in voldoende duidelijke en precieze bewoordingen zijn gesteld - hetgeen ter beoordeling staat van de bevoegde rechter en niet van het Hof.

Het Hof besluit daaruit dat **de in het geding zijnde bepalingen het beginsel van de wettigheid van de strafbaarstellingen niet schenden**. De door de minister genomen maatregelen kunnen worden betwist voor de Raad van State en voor de gewone rechter, die kunnen toetsen of zij in overeenstemming zijn met het beginsel van materiële wettigheid, met het legitimizeitsbeginsel en met het evenredigheidsbeginsel.

## **2.2. De ontstentenis van procedurele waarborgen en van een controle *a posteriori* (B.13-B.19)**

Aan het Hof wordt ook een vraag gesteld over artikel 182 van de wet van 15 mei 2007, in zoverre het niet in enige procedurele waarborg, noch in enige controle *a posteriori* voorziet, in tegenstelling tot artikel 181 van dezelfde wet (dat van toepassing is in geval van een opvoeding) en artikel 134, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet (dat de burgemeester de mogelijkheid biedt om bepaalde maatregelen te nemen in geval van oproer, kwaadwillige samensporing, ernstige stoornis van de openbare rust of andere onvoorziene gebeurtenissen).

Het Hof merkt op dat artikel 181 van de wet van 15 mei 2007 de Koning niet verplicht om te voorzien in procedurele waarborgen of in een controle *a posteriori* en dat het koninklijk besluit waarbij dat artikel wordt uitgevoerd, geen dergelijke waarborgen bevat. In die mate is er dus geen verschil in behandeling tussen de personen die onder een bevel tot opvoeding in de zin van artikel 181 vallen en de personen op wie een krachtens artikel 182 genomen maatregel betrekking heeft. Voor het overige merkt het Hof op dat de vergeleken bepalingen passen in verschillende contexten en dat zij betrekking hebben op maatregelen van velerlei aard. Daarenboven voorziet de Grondwet erin dat de ministers verantwoordelijk zijn tegenover de Kamer van volksvertegenwoordigers. Ten slotte staat het aan de bevoegde rechter na te gaan of de minister op wettige wijze gebruik heeft gemaakt van de hem toegekende machtiging.

Het Hof besluit daaruit dat artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 **geen discriminatie doet ontstaan in zoverre het** het verplaatsingsverbod of de beperking van verkeer waartoe door de minister werd besloten, **niet omringt met procedurele waarborgen, noch met een parlementaire controle *a posteriori***.

## **2.3. De onmogelijkheid voor de rechter om rekening te houden met verzachtende omstandigheden (B.20-B.26) en de gelijke behandeling van de personen die hebben verzuimd zich te gedragen naar de ministeriële maatregelen en die welke hebben geweigerd zich ernaar te gedragen (B.27-B.30)**

Aan het Hof wordt ook een vraag gesteld over de onmogelijkheid voor de rechter die bevoegd is om kennis te nemen van de in artikel 187 van de wet van 15 mei 2007 bedoelde misdrijven, om rekening te houden met verzachtende omstandigheden en om een straf uit te spreken die minder streng is dan de beoogde minimumstraffen, terwijl de personen die een in het Strafwetboek omschreven misdrijf hebben gepleegd, dergelijke verzachtende omstandigheden kunnen aanvoeren, en over het feit dat de personen die verzuimen zich te gedragen naar de ministeriële maatregelen en die welke dat weigeren, op dezelfde wijze worden behandeld.

Het Hof is van oordeel dat het **de wetgever toekomt te oordelen of het wenselijk is de rechter te dwingen tot gestrengheid wanneer een inbreuk het algemeen belang schaadt**. Dat is hier het geval, temeer daar de strafbaar gestelde gedragingen in normale tijden tot het dagelijkse leven behoren. **De reden** voor die uitsluiting van de toepassing van verzachtende omstandigheden ten aanzien van de nagestreefde doelstelling van algemeen belang **blijkt**

**evenwel niet.** Daarenboven vereist het in artikel 187 van de wet bedoelde misdrijf geen bijzonder moreel bestanddeel.

Het Hof besluit dat artikel 187, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007, in samenhang gelezen met artikel 100 van het Strafwetboek, **de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt in zoverre het de bevoegde rechter niet toestaat rekening te houden met verzachtende omstandigheden** ten aanzien van de feiten die bij hem aanhangig zijn gemaakt. Daaruit volgt dat de rechter die zich uitspreekt over de in artikel 187, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 bedoelde wanbedrijven, die betrekking hebben op de weigering of het verzuim zich te gedragen naar een ministerieel besluit dat, met toepassing van artikel 182 van de wet van 15 mei 2007, dringende maatregelen inhoudt om de verspreiding van COVID-19 te beperken, rekening moet kunnen houden met dergelijke verzachtende omstandigheden.

Het Hof is daarentegen van oordeel dat het niet discriminerend is om de persoon die verzuimt zich te gedragen naar de ministeriële maatregelen die met toepassing van artikel 182, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 zijn bevolen, te onderwerpen aan een straf die even zwaar is als die welke de persoon oploopt die weigert zich ernaar te gedragen. De wetgever vermocht te oordelen dat beide gedragingen de belangen van de gemeenschap evenveel schaden. Dat verhindert de bevoegde rechter niet om, zoals hiervoor vermeld, in voorkomend geval, rekening te houden met verzachtende omstandigheden.

### 3. Besluit

Over het geheel genomen besluit het Hof tot de grondwettigheid van de in het geding zijnde bepalingen. Het is evenwel van oordeel dat artikel 187, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007, in samenhang gelezen met artikel 100 van het Strafwetboek, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt in zoverre het de rechter die bevoegd is om kennis te nemen van de misdrijven die het invoert, niet toestaat om rekening te houden met verzachtende omstandigheden ten aanzien van de feiten die bij hem aanhangig zijn gemaakt.

Het Grondwettelijk Hof is het rechtscollege dat waakt over de inachtneming van de Grondwet door de verschillende wetgevers in België. Het Hof kan wetten, decreten en ordonnanties vernietigen, ongrondwettig verklaren en schorsen wegens schending van een fundamenteel grondrecht of een bevoegdheidverdelende regel.

Dit persbericht, opgesteld door de cel « media » van het Hof, bindt het Grondwettelijk Hof niet. De [tekst van het arrest](#) is te vinden op de webstek van het Grondwettelijk Hof.

Contactpersonen voor de pers : [Sarah Lambrecht](#) | 02/500.12.83 | [Frank Meersschaut](#) | 0475/325.218 | [Tim Souverijns](#) | 02/500.12.21

Volg het Hof via Twitter [@ConstCourtBE](#)